

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-2-13>**К. О. Чишко**

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування
Харківського національного університету внутрішніх справ

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У даній статті проведено дослідження основних історичних умов становлення та розвитку корупції як соціально-негативного та правового явища у розрізі нормативно-правових засад забезпечення йому протидії. Як наслідок, автор окреслює положення, на основі яких має формуватись антикорупційне законодавство України, та, як результат, може бути забезпечено оцінку і корегування його чинних норм. Зокрема, описано актуальні проблеми сучасних обмежень запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

Ключові слова: корупція, корупційне правопорушення, антикорупційне законодавство, нормативно-правові засоби, державна система боротьби з корупцією.

Постановка проблеми. Корупція як система негативних відносин стала в сучасному суспільстві однією з найгостріших проблем, не тільки тому, що є свідченням деградації моральних основ суспільства, але і через те, що спричиняє негативні наслідки для більшості сфер господарювання, економіки та промисловості.

Ефективність боротьби з будь-якими анти-соціальними проявами не в останню чергу залежить від правильного розуміння їх сутності та історичних витоків. Це стосується і корупції, прояви якої завжди негативно позначалися на добробуті держави та суспільства загалом.

Історія корупції – це історія людської цивілізації. Вона є такою ж давньою, як і саме державне управління. Про це свідчать пам'ятки культури та історичні джерела різних епох і народів. Так, наприклад, ще 2 300 років тому Брахман – верховний жрець Чандрагупти, визначив, щонайменше, сорок способів розтрати державних коштів. А у Стародавньому Китаї, з метою запобігання корупції, чиновники отримували додаткове грошове утримання – «янь-льєн», так зване «заохочення чесності» [1, с. 19].

Аналіз останніх досліджень. Питанням боротьби з корупцією приділили свою увагу Л.Ю. Аркуша, Л.В. Астаф'єв, О.І. Безпалова, О.О. Дудоров, В.О. Іванцов, М.І. Камлик, Т.В. Ковальова, М.Й. Коржанський, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, Є.В. Невмержицький, О.Ю. Синявська, Р.М. Тучак, М.І. Хавронюк, С.О. Шатрава та інші. Історичним аспектам виникнення та роз-

витку корупції присвятили свої праці В.С. Безрутенко, А.В. Волошенко, С.Є. Дідик, С.М. Клімова, С.О. Павленко, К.В. Ростовська. Однак, висвітлення питань формування антикорупційного законодавства крізь призму історичного становлення корупції як соціально-негативного та правового явища не знайшли свого висвітлення у юридичній літературі.

Мета статті полягає у виокремленні історично зумовлених ключових положень, на основі яких має формуватись антикорупційне законодавство України, та, як результат, може бути забезпечено оцінку та корегування його чинних норм.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших філософів, який розглянув феномен корупції на системному рівні, був Аристотель. У своєму трактаті «Політика», він визначив корупцію не тільки як сукупність певних правопорушень, але й як явище, що негативно впливає на державу, і за певних умов може спричинити її загибель або занепад [2, с. 10].

Більш чіткі уявлення про корупцію склались у Давньому Римі. Так, термін «*corruptere*» використовувався у значеннях «змінювати за гроші показання в суді» та «підкуповувати суддю». Як вірно зазначає С.М. Клімова «є всі підстави погодитися з твердженням Н. Макіавеллі про те, що саме в римському праві термін «корупція» дістав своє перше юридичне вираження» [3, с. 65]. Водночас, варто зауважити що, корупція в ті часи була не настільки

поширеним явищем як сьогодні (якщо виходити з аналізу літописів і коментарів римських юристів). Як уявляється, саме тому законодавець не намагався сформулювати універсальний склад корупційного правопорушення або скласти вичерпний перелік таких порушень, а тим більше, чітко визначити поняття корупції.

Основні уявлення про корупцію зазнали істотних змін у ранньофеодальний період, що пов'язано із зростанням ролі церковної влади, і частішим використанням нею неліберальних методів управління, в тому числі близьких до корупційних. У цей час в Західній Європі основним центром корупції стає папський престол, у розпорядженні якого сконцентрувалися значні матеріальні та духовні ресурси, Зокрема Папа коронував імператорів та королів, а також міг позбавити їх корони, здійснював призначення на вищі духовні посади, санкціонував розлучення коронованих осіб тощо. Все це надавало йому широкі можливості для зловживання владою заради збагачення.

Подальший розвиток суспільства (промислова революція, відокремлення світської влади від духовної і, як результат – держави від церкви) призвів до втрати церквою домінуючого положення, яке вона займала у феодальному суспільстві. Водночас, посилення держави не послабило корупцію, а лише змістило центр її тяжіння: розростання бюрократичного апарату супроводжувалося фактами незаконного використання державної влади в особистих (корисливих) інтересах. Нова психологія власника і підприємця загострила конфлікт приватних інтересів з інтересами держави. Водночас найбільш чітко проявляється суперечливість дій особи, яка, перебуваючи на державній службі, порушує закон заради особистої вигоди і цим руйнує основи держави та, як наслідок, основи власного благополуччя.

Корупція як соціальне явище у своїх різноманітних проявах не має ні часових, ні географічних меж, оскільки завжди існує там, де є держава. Не винятком виступає Східна Європа. Так, на Русі в період середньовіччя чиновники не отримували заробітної плати і жили коштом «поборів» з населення. Система «кормління» надавала безмежні можливості для чиновницького свавілля, зловживань та хабарництва [4, с. 47, 434]. Лише в 1555 році Іван Грозний своїм указом скасував «кормління чиновників» та вперше ввів страту в якості покарання за надмірність у хабарах. Але, як зазначає М.М. Карам-

зін, законом хабарництво хоча й каралось, але чиновники постійно удосконалювали способи отримання хабарів від відвідувачів. Чолобитник, входячи до судді, клав гроші перед образами, начебто на свічки. Тільки в день Світлого Воскресіння дозволялося суддям та урядовцям разом з червоним яйцем приймати в дарунок і декілька десятків [5, с. 77].

Необхідно зазначити, що в Російській Імперії для позначення корупції у юридичній мові XVII ст. використовувалися декілька назв. Водночас якщо «почесті» (попередні дарунки посадовій особі, що займалася вирішенням питання) і «поминки» (дарунки за результатом вирішення справи) вважалися цілком правомірними, то за «посули» (порушення закону за певну плату), призначалися тілесні покарання. Однак, починаючи з 1715 року всі чиновники були переведені на систему фіксованої оплати праці, а тому отримання хабара в будь-якій формі вважалося злочином.

Заслужують на увагу й інші історичні документи. Наприклад, у дореволюційній Росії діяли затверджені Олександром III 3 грудня 1884 року правила щодо порядку суміщення державної служби з участю в торговельних та промислових товариствах, а також у громадських і приватних кредитних установах, які містили детальний перелік посад на державній службі, які визначалися несумісними з участю у різноманітних компаніях. Державним службовцям, які не мали вищих рангів, дозволялося брати участь у створенні компаній за умов, що участь у справах компанії не заподіє шкоди інтересам державної служби. Для здійснення такої діяльності необхідно було отримати спеціальний дозвіл керівництва. Проте, державні службовці не могли брати участь у вирішенні справ щодо тих компаній та товариств, в яких вони були засновниками, або займали певні посади [6, с. 221].

У кримінальному законодавстві Російської імперії кінця XIX початку XX століття за низку корупційних дій встановлювалася кримінальна відповідальність. Наприклад, стаття 485 «Уложения России об наказаниях уголовных и исправительных» (1885 р.) [7] передбачала відповідальність для тих чиновників, які всупереч вимогам законодавства вступили у торги і зобов'язання із державною скарбницею під власним іменем або від імені дружини, дітей чи інших підставних осіб. Стаття 682 цього ж нормативного акту (в редакції 1903 року) передбачала, що російський службовець, винний у здійсненні заборо-

нених законом за родом його служби чи недозволених йому керівництвом, торгівлі, промислу, чи іншого заняття майнового характеру або приватних доручень підлягав арешту на термін до 6 місяців.

Докорінна зміна ставлення суспільства до особистих прибутків державних чиновників відбувається у Західній Європі в добу Нового Часу. Так, наприклад, ідеологія суспільного договору проголошувала, що піддані сплачують податки державі в обмін на те, що вона встановлює розумні закони та наглядає за їх суворим дотриманням. Оскільки особисті стосунки поступилися місцем суто службовим, отримання чиновником особистого доходу, окрім визначеної йому платні, почало розцінюватися як вагоме порушення норм суспільної моралі та закону. Крім того, ідеологія економічної свободи, яка сформувалася в цей період, вимагала від держави (в особі її органів, служб і державних службовців) забезпечення кожній особі всіх можливостей для самостійної діяльності. Отже, можливості чиновників впливати на діяльність приватних осіб суттєво зменшились, а отже, зменшились і можливості вимагати хабарі. У кінцевому підсумку, в централізованих державах нового часу корупція чиновників хоч і не зникла, але суттєво зменшилась.

Що стосується території Російської Імперії, то зміна в 1917 році суспільно-політичного устрою майже не вплинула на розуміння корупції. Навіть більше, в новоствореній радянській державі, завдяки надмірно роздуту і постійно зростаючому апарату радянського чиновництва, вона отримала сприятливі умови для свого розвитку.

Радянська влада довгий час не визнавала корупцію як соціальне явище, а використовувала такі більш прийнятні терміни, як «хабарництво» та «зловживання службовим становищем». Однак, навіть цим конкретним корупційним проявам не приділялося достатньої уваги, так у закритому листі ЦК КПРС від 29 березня 1962 р. «Про посилення боротьби з хабарництвом та розкраданням народного добра» такі неправомірні називались «соціальними явищами, породженими умовами експлуататорського суспільства» [8, с. 101–104].

Зазначений «обмежений» підхід до розуміння корупції можна знайти і в юридичній літературі радянського часу. Так, у словнику іноземних слів 1987 року корупція визначається як «підкуп, продажність громадських і політич-

них діячів, посадових осіб у капіталістичному суспільстві» [9, с. 250]. Зрозуміло, що таке ігнорування корупції призводило до провалу будь-яких спроб боротьби з нею. Для прикладу можна навести дуже гучну в 80-х роках XX ст. «узбецьку справу», розслідування якої вивело правоохоронців аж на членів Політбюро ЦК КПРС [10, с. 6]. Проте останні домоглися від тодішнього Генерального Секретаря ЦК КПРС припинення справи.

Розквіт корупції у більшості створених на пострадянському просторі держав продемонстрував хибність переконання про те, що корупція характерна лише для авторитарних і перехідних держав, або ж країнам, що розвиваються. Це явище, в тій чи іншій формі, існує всюди; воно зароджується і проявляється за наявності сприятливих умов, пронизуючи всі верстви суспільства; воно є характерним для всіх часів, культур і цивілізацій.

Загалом, витоки корупції, як зазначалося раніше, формуються в негативних рисах людської поведінки, які породжують намагання встановити особливу систему зв'язків та відносин з метою отримання та розподілу незаконних прибутків. Для цього використовуються як прогалини в законодавстві, що провокують стихійну появу нормативно нерегламентованих додаткових видів діяльності, так і прямі порушення чинних норм і правил. Така система складається незалежно від ступеня розвитку суспільства й економічних стосунків. З точки зору інтересів суспільства питання полягає лише в масштабах цього явища. За досягненням певного значення рівня корупції, який вимірюється ступенем довіри населення до влади, суспільство фактично лишається без ефективного управління. Отже, виникає реальна загроза існуванню самого суспільства і боротьба з корупцією вважається одним з пріоритетних завдань значної кількості держав.

Дослідження історичних умов появи корупції дає можливість зробити такі висновки щодо її змісту та правових засад протидії цьому явищу:

1) корупція – це певна соціальна закономірність, яка зумовлена державно-владним устроєм суспільства, властива будь-якій державі;

2) намагання попередити корупцію, обмежити її негативний вплив на державу і суспільство здійснювалися ще в стародавні часи та не припинялися протягом всієї історії людства, незважаючи на політичний режим держави,

форму правління тощо. Наведені історичні приклади свідчать про намагання унеможливити зловживання владою саме з допомогою правових норм;

3) тогочасні норми антикорупційної спрямованості описують або об'єктивні обставини вчинення корупційного правопорушення, або певні види забороненої поведінки представника влади, публічної особи. Але і у першому, і у другому випадках йдеться про правові засоби, завданням яких було стати на заваді корисливому зловживанню владою. Тобто, корупційним діям – завжди була властива корислива спрямованість;

4) суб'єктами протиправних зловживань виступали фізичні особи, наділені певними владними повноваженнями. Тобто, можна стверджувати, що суб'єктам корупційних посягань властива певна аналогічність – вони здебільшого є представниками влади;

5) проявам корупції (корупційним діям) властива однорідна повторюваність як у часі, так і у просторі;

6) нормативно-правове регулювання боротьби з корупцією, переважно, обмежувалося запровадженням «каральних» засобів та відсутністю єдиної системи боротьби з корупцією;

7) удосконалення нормативно-правового регулювання протидії корупції було зумовлено соціально-економічним та політичним розвитком суспільства та відповідно системи державного управління (регулювання).

Зазначене дає можливість виокремити ключові положення, які мають слугувати підґрунтям для формування антикорупційного законодавства України, а саме:

– виправданим є прийняття одного титульного закону, який має визначити єдине поняття корупції як суспільно небезпечного діяння та єдину державну систему боротьби (запобігання та протидії) корупції;

– державна система боротьби з корупцією у якості невіддільного елементу має містити превентивні антикорупційні правові механізми;

– антикорупційне нормативно-правове регулювання має будуватися за принципами дійсності (відповідність сучасним умовам запобігання та протидії корупції), вичерпності (належний рівень нормативно-правового регулювання реалізації конкретних антикорупційних правових засобів та механізмів) і ефективності (спрямованість на досягнення результату

у найкоротший термін з допомогою реалізації найменшої кількості засобів), сукупне втілення яких у кінцевому результаті повинно нівелювати існування фіктивних («показових») та неефективних нормативно-правових засобів (державних механізмів) боротьби з корупцією;

– соціально-економічний розвиток суспільства потребує запровадження сучасних техніко-юридичних засобів запобігання та протидії корупції;

– нормативно-правове регулювання питань запобігання та протидії корупції повинно відображати історично зумовлені ментальні уявлення суспільства про зміст корупції, які впливають зокрема на правозастосовчу практику.

Зі свого боку оцінка чинного антикорупційного законодавства України крізь призму запропонованих нами вище положень дає можливість зробити висновок, що історичне становлення корупції як соціально-негативного та правового явища значним чином вплинуло на формування та коригування антикорупційного законодавства України. Так, наприклад, вперше у якості титульного закону в сфері запобігання та протидії корупції 11 червня 2009 року прийнято закон «Про засади запобігання та протидії корупції» (втратив чинність 05 січня 2011 року), яким зокрема було визначено загальне поняття корупції як суспільно-небезпечного явища. Проте зазначений документ мав «де-факто» декларативний характер щодо реалізації ключових адміністративно-правових засобів (державних механізмів) запобігання корупції. Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року (втратив чинність 01 вересня 2016 року), окресливши усі актуальні заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції, низку з них залишив у якості «показових», абсолютно неефективних та таких, що не відповідають сучасним технічним можливостям (наприклад, правила здійснення фінансового контролю) тощо. Крім того положення вказаного нормативно-правового акту значною мірою втратили довіру суспільства (за даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року [11]) Багато зазначених недоліків було усунуто чинним Законом України «Про запобігання корупції» [12], з назви якого випливає його першочергова превентивна спрямованість, зокрема детально окреслено правила форму-

вання та реалізації державної антикорупційної політики, розмежовано поняття корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, існування яких має забезпечити втілення саме превентивних антикорупційних засобів (механізмів), у той час як корупційні правопорушення передбачають відповідальність за вчинення суспільно небезпечних дій як прояв корупції тощо.

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що історичне становлення «корупції» як соціально-негативного та правового явища дало можливість окреслити положення, на основі яких має формуватись антикорупційне законодавство України, що де-факто було враховано у сучасній правотворчій діяльності. Водночас вважаємо, що оцінка сучасного антикорупційного законодавства України крізь призму історичних передумов його формування дає можливість вказати на необхідність подальшого його корегування. Для прикладу можемо навести такі «проблемні невідповідності» передбачених Законом України «Про запобігання корупції» обмежень запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, історичним передумовам становлення антикорупційного законодавства України:

1) неврегульованість та не відповідність суспільному розумінню обмеження щодо одержання подарунку. Перший складник окреслення правил втілення зазначених обмежень безпосередньо впливає з непослідовності змісту Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) № 2 від 14 липня 2016 року та таких, що їх замінили – Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених рішенням НАЗК № 839 від 29 вересня 2017 року [13]. Положення ч. 2 ст. 23 у якості заходу запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням не відповідають зміст п. 7 ч. 1 ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції». Обмеження щодо одержання подарунків у приватноправовій сфері, особливо у житті таких осіб як адвокати, аудиторі, нотаріуси, оцінювачі, експерти, арбітражні керівники, наприклад, на весілля, Різдво

чи День народження, не відповідають ментальним уявленням українського суспільства, та як наслідок втіленню справедливості у правозастосовчій діяльності;

2) непослідовність нормативно-правового регулювання обмежень щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності. Зокрема титульним законом передбачено виняток зі змісту відповідних обмежень, які не є такими для значної кількості осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», у результаті чого поліцейські не мають права здійснювати викладацьку (науково-педагогічну) діяльність ніде, крім університетів, академій, інститутів та закладів післядипломної освіти; члени Кабінету Міністрів України не можуть здійснювати медичну практику (що могло би бути цілком актуальним для Міністра охорони здоров'я, який має фахову освіту), інструкторську практику та суддівську практику із спорту (аналогічні приклади можуть бути сформульовані за аналогією з попереднім) тощо;

3) неврегульованість змісту поняття творчої діяльності як категорії, здійснення якої дозволяє особам, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», отримувати плату за такий вид діяльності.

Наприкінці зазначимо, що у межах однієї статті неможливо описати усі недоліки антикорупційного законодавства (нормативно-правового регулювання питань боротьби з корупцією), що відповідно потребує продовження досліджень у даному напрямі.

Список використаної літератури:

1. Клітгаард Р. Приборкання корупції / пер. з англ. В.К. Горбатюка. Харків : ТарбутЛаам, 2006. 244 с.
2. Волошенко А.В. Корупція : історичні витоки та сучасні прояви. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3(165). С. 8–16.
3. Клімова С.М., Ковальова Т.М. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики. Харків : Харківськ. регіональн. ін-т держ. управління, 2015. 252 с.
4. Історія держави і права : підручник ; за ред. Тація В.Я., Рогожина А.Й., Гончаренко В.Д.. у 2 т. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т.1 656 с.
5. Карамзин Н.М. История Государства Российского. Москва, 1994. 415 с.
6. Костенко Н.И. Коррупция как проблема национальной безопасности. *Коррупция : политические, экономические, организационные и правовые проблемы* : материалы междуна-

- науч.-практ. конф. (Москва, 9-10 сентября 1999 г.). Московский исследовательский центр по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции. Москва: : Юрист, 2001. С. 220–222.
7. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Санкт-Петербург, 1845. *Офіційний сайт Російської державної бібліотеки*. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01002889696#?page=1> (дата звернення 20.05.2019).
 8. Онищенко Л. Профілактичний акцент щодо корупції. Документи СРСР *Незалежний аудитор*. 2013. № 4. С. 101–104.
 9. Словарь иностранных слов. Москва : Политиздат, 1987. 479 с.
 10. Ф. Браун, Д. Кос, О. Вінніков, О. Окунев, О. Журавльова Комплаєнс для малого та середнього бізнесу як ефективно боротися з корупцією : посібник. Проект USAID «Впевнений бізнес – заможна громада», 2015. 71 с.
 11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699–VII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 20.05.2019)
 12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.05.2019)
 13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 року № 839. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17> (дата звернення: 21.05.2019)

Чишко Е. А. Исторические предпосылки формирования антикоррупционного законодательства Украины

В данной статье проведено исследование основных исторических условий становления и развития коррупции как социально-негативного и правового явления в разрезе нормативно-правовых основ обеспечения его противодействия. Как следствие, автор очерчивает положения, на основе которых должно формироваться антикоррупционное законодательство и, как результат, может быть обеспечено оценку и корректирование его действующих норм. А именно, описано актуальные проблемы ограничений предупреждения коррупционным и связанным с коррупцией правонарушениям.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, антикоррупционное законодательство, нормативно-правовые средства, государственная система борьбы с коррупцией.

Chyshko K. O. Historical preconditions of formations of anti-corruption legislation of Ukraine

In this article, a study was conducted of the main historical conditions for the formation and development of corruption as a socially negative and legal phenomenon in the context of the regulatory and legal framework to ensure its counteraction. As a result, the author determines the situation on the basis of which the anticorruption legislation of Ukraine should be formed, and, as a result, an assessment and adjustment of its current standards can be provided. In particular, current problems of modern restrictions on preventing corruption and offenses related to corruption are described.

Key words: corruption, corruption offense, anti-corruption legislation, regulatory and legal means, the state system to combat corruption.